

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut

— Sektion Rechtswissenschaft —

Nr. 275

herausgegeben von

Professor Dr. Dr. Dr. h. c. mult. Georg RESS und Professor Dr. Torsten STEIN

Profesora Dra. Mercè Barceló i Serramalera

Universidad Autònoma de Barcelona

Europäische Gemeinschaft und Autonome Gemeinschaften

Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes
Saarbrücken, den 27. April 1993

1993 © Europa-Institut
Universität des Saarlandes
Nicht im Buchhandel erhältlich
Abgabe gegen eine Schutzgebühr
von 10,— DM

I n h a l t

	Seite
I. Das spanische System der Autonomie	5
a) Das Dispositiv-Prinzip	5
b) Verschiedene Arten von Autonomen Gemeinschaften	6
c) Die verteilten Zuständigkeiten	7
d) Der Senat	8
II. Die Autonome Struktur des spanischen Staates und die Teilnahme Spaniens an den Europäischen Gemeinschaften: Die Integrationsklausel des Art. 93 der spanischen Verfassung	9
III. Die Mitwirkung der Autonomen Gemeinschaften an der Gemeinschaftsrechtssetzung	11
1. Die Teilnahme der Autonomen Gemeinschaften in den Organen der EG	11
2. Die Teilnahme der Autonomen Gemeinschaften an der Gestaltung der spanischen Haltung und Willensbildung gegenüber der Europäischen Gemeinschaft	14
IV. Der Vollzug des Gemeinschaftsrechts durch die Autonomen Gemeinschaften	17
1. Die Mitwirkung der Autonomen Gemeinschaften beim Vollzug des Gemeinschaftsrechts	17
2. Die Verletzung des Gemeinschaftsrechts beim Vollzug durch die Autonomen Gemeinschaften und die entsprechenden staatlichen Überwachungs- und Kontrollmechanismen	20
a) Zwangsmaßnahmen	21
b) Präventivmaßnahmen	22

EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFT UND AUTONOME GEMEINSCHAFTEN

1. Das spanische System der Autonomie

Spanien ist hinsichtlich seiner territorialen Organisation ein Staat der Autonomien; d. h. ein Staat mit einer politischen und allgemeinen Zentralgewalt und weiteren autonomen Gewalten. Daher existieren zwei Normensysteme, ein allgemeines System für das gesamte Territorium und ein zweites für jedes autonome Territorium. So gesehen würde der autonome Staat unter die Kategorie fallen, die die Doktrin *gegliederte Staaten* genannt hat.

Unter diesem Aspekt ist auch Deutschland ein "gegliedertes Staatswesen", und die verschiedenen Wege zur Organisation der Gewalt in beiden Staaten sind sehr ähnlich. Daher erlaube ich mir, in dieser Einführung all jene Punkte wegzulassen, die aus dem deutschen Föderalismus bereits bekannt sind. Ich beschränke mich darauf, diejenigen Besonderheiten des spanischen Autonomen Systems zu erörtern, die sich von dem deutschen föderalen System unterscheiden und die für das hier behandelte Thema von besonderer Bedeutung sind.

a) Das Dispositiv-Prinzip

Das Dispositiv-Prinzip stellt zweifellos die bedeutendste Besonderheit des spanischen Systems der Autonomie dar und erscheint sowohl im Eintrittsstadium der Autonomen Gemeinschaften in die Autonomie als auch im Stadium der Übernahme von konkreten Zuständigkeiten. Im erstgenannten Fall wird durch das Dispositiv-Prinzip den Territorien, die den Staat bilden, die Wahlfreiheit gewährt, ob sie das Autonomierecht ausüben wollen oder nicht. Die Verfassung sieht nicht schon eine bestimmte autonome Struktur vor, sondern eröffnet die Möglichkeit für die verschiedenen Nationalitäten und Regionen, das Recht auf Autonomie auszuüben und sich als Autonome Gemeinschaft zu organisieren. Innerhalb von zehn Jahren haben sich auf der Landkarte Spaniens tatsächlich 17 Autonome Gemeinschaften gebildet.¹

¹ Die spanischen autonomen Regionen werden daher nicht in der Verfassung aufgeführt, sondern bilden eine Struktur *a posteriori*, die jederzeit geändert werden kann ohne die Notwendigkeit einer Verfassungsreform.

Im oben genannten zweiten Fall wird nach der Gründung der verschiedenen Autonomen Gemeinschaften die Übernahme der Zuständigkeiten in deren Autonomie-Statuten aufgrund der freien Verfügbarkeit, die das Prinzip einschließt, festgelegt,² und wie folgt artikuliert: Die Verfassung bestimmt nur die Zuständigkeiten des Staates und zieht die Grenzen, innerhalb derer die Autonomen Gemeinschaften in ihren Autonomie-Statuten ihre eigenen Zuständigkeiten bestimmen können.³

b) Verschiedene Arten von Autonomen Gemeinschaften

Die Autonomen Gemeinschaften haben die Autonomie auf verschiedenen Wegen erreicht.⁴

² Die Autonomiestatute bilden die grundlegende institutionelle Norm der jeweiligen Autonomen Gemeinschaft. Gemäß Art. 147 der spanischen Verfassung müssen sie mindestens enthalten: a) den Namen der Autonomen Gemeinschaften; b) die Abgrenzung ihres Gebiets; c) die Bestimmung, die Organisation und den Sitz der eigenen autonomen Institutionen und d) die übernommenen Zuständigkeiten. Die Annahme des Autonomiestatuts richtet sich nach der Art des Eintritts in die Autonomie der jeweiligen Autonomen Gemeinschaft und kann daher unterschiedlich sein. Im Falle von Autonomen Gemeinschaften mit besonderen und kulturellen Eigenschaften wie Katalonien und dem Baskenland wurden die Autonomiestatute sogar durch ein entsprechendes Referendum der Wähler ratifiziert.

³ Die Kompetenzverteilung zwischen Zentralstaat und Autonomen Gemeinschaften gründet sich auf ein kombiniertes System von Listen und Ausschußklauseln. Die spanische Verfassung sieht zwei Listen von Materien vor: Eine Liste von Zuständigkeiten, die die Autonomen Gemeinschaften übernehmen können, ist in Art. 148 aufgelistet. Das Dispositiv-Prinzip bedeutet hier, daß die Autonomen Gemeinschaften freiwillig entscheiden können, welche von den in Art. 148 aufgeführten Zuständigkeiten sie übernehmen und welche Funktionen sie in diesem Zusammenhang ausüben wollen. Art. 149 Abs. 1 und 2 enthält die ausschließlichen Zuständigkeiten des Staates, d.h. die zweite Liste der Kompetenzen. Das System der Zuordnung der Zuständigkeiten schließt sich mit Art. 149 Abs. 3, der drei Klauseln enthält: Die Klausel, nach der dem Staat die von den jeweiligen Autonomiestatuten nicht übernommenen Zuständigkeiten zufallen; die Klausel, der zufolge das staatliche Recht das Recht der Autonomen Gemeinschaften ergänzt und die Klausel über den Vorrang des staatlichen Rechts gegenüber den Autonomiestatuten für alle Materien, die nicht zur exklusiven Kompetenz der Autonomen Gemeinschaften gehören.

⁴ Die spanische Verfassung sieht verschiedene Methoden vor, nach denen sich die Territorien, die das möchten, als Autonome Gemeinschaften konstituieren können: a) Die allgemeine Regelung ist in Art. 143 Abs. 2 vorgesehen mit einer Variante, die in der Übergangsbestimmung Nr. 1 zur spanischen Verfassung enthalten ist; b) Eine Sonderregelung ist in Art. 151 Abs. 1 der spanischen Verfassung enthalten, wobei die Besonderheit in einer verstärkten Beteiligung der Wähler liegt; c) Spezielle Sonderregelungen sind nur für bestimmte Territorien anzuwenden; z.B. gilt für Katalonien, das Baskenland und Galizien die Übergangsbestimmung Nr. 2 zur Verfassung; für Navarra gilt die Zusatzbestimmung Nr. 1 und die Übergangsbestimmung Nr. 4; für Ceuta und Melilla sind Art. 144 Abs. b der spanischen Verfassung und die Übergangsbestimmung Nr. 5 vorgesehen. Die Art und Weise, in der die Territorien die Autonomie erreichen, wirkt sich auf die Gestaltung des Statuts und die daraus hergeleiteten Kompetenzen.

Die Eintrittsart bestimmt, auf welcher Ebene die Autonomen Gemeinschaften Zuständigkeiten ausüben können. In der Praxis findet man zwei verschiedene Zuständigkeitsebenen: eine "höhere" (z.B. Katalonien, Baskenland, Galizien, Andalusien) mit Zugang zu sehr zahlreichen Materien, die unter die autonomen legislativen und exekutiven Zuständigkeiten fallen können und die Zuständigkeitsebene (z.B. La Rioja, Castilla-León, Murcia), die sich mit einer weitaus geringeren Anzahl von Materien auf einer tieferen Ebene befindet.

Daher bestehen die legislativen und exekutiven Handlungsmöglichkeiten des Zentralstaates nicht in gleicher Weise gegenüber allen Autonomen Gemeinschaften, sondern werden durch die jeweiligen Zuständigkeiten der Autonomen Gemeinschaften definiert. Es gibt kein einheitliches Handlungsmodell, weder für den Zentralstaat noch für die Autonomen Gemeinschaften.

c) Die verteilten Zuständigkeiten

Im spanischen System können die Zuständigkeiten entweder ausschließliche oder "verteilte" sein. Die erste Kategorie bringt keine besonderen Probleme mit sich, wohl aber ergeben sich bei den "verteilten" Zuständigkeiten, insbesondere bei den Gesetzgebungsbefugnissen, eine Reihe von Besonderheiten, die später noch angesprochen werden.

Unter "verteilten Zuständigkeiten" sind solche zu verstehen, bei denen dem Zentralstaat die grundlegende Gesetzgebung einerseits und der Autonomen Gemeinschaft deren legislative Ausgestaltung sowie Durchführung andererseits obliegt. Das heißt, die eigentliche Gesetzgebungsfunktion wird zwischen dem Zentralstaat und der Autonomen Gemeinschaft geteilt.⁵ Das Hauptproblem liegt hier in der Bestimmung dessen, was noch zu den

zen aus.

⁵ Obwohl der in Anm. 3 genannte Art. 149 Abs. 1 der spanischen Verfassung die Zuständigkeiten des Staates als "ausschließliche" bestimmt, trifft diese Ausschließlichkeit nicht in allen Fällen auch tatsächlich zu. In vielen Fällen erfaßt der Kompetenzkatalog nicht die gesamte, sondern lediglich den Teilbereich einer Materie. Dann können die Autonomen Gemeinschaften jene Funktionen in ihre Statute übernehmen, die nicht von der Kompetenzzuweisung an den Staat betroffen sind (z. B. Art. 149 Abs. 1.19 der spanischen Verfassung. In anderen Fällen - und dies ist von Interesse in unserer Betrachtung - besitzt der Staat nur die Zuständigkeit für die "grundlegende" Gesetzgebung (siehe hierzu Art. 149 Abs. 1.17 betr. soziale Sicherheit; Art. 149 Abs. 1.23 betr. Umweltschutz; Art. 149 Abs. 1.27 betr. Medien der Kommunikation; Art. 149 Abs. 1.30 betr. Bildungswesen) während einzelne Autonome Gemeinschaften Befugnisse hinsichtlich der Ausführungsgesetzgebung und des Vollzugs in ihre Statuten

Grundlagen (*legislación básica*) gerechnet werden kann, und in der Ziehung der Grenze, jenseits derer der Zentralstaat in die Bereiche der Autonomen Gemeinschaften gesetzgebend eingreifen würde.

d) Der Senat

Die spanische Verfassung bestimmt, daß der Senat (wie der deutsche Bundesrat) die legislative Kammer ist, in der die Autonomen Einheiten vertreten sind.⁶ Dies war die erklärte Absicht der verfassungsgebenden Versammlung, aber in der konkreten Ausgestaltung seiner Befugnisse und seiner Zusammensetzung ist es dem Senat nicht gelungen, sich als Repräsentativorgan der Autonomen Gemeinschaften zu profilieren. Der Senat wird gebildet, indem die Senatsmitglieder über ein Mehrheitswahlsystem direkt vom Volk gewählt werden. Dabei sind Wahlkreise die Provinzen und nicht die Autonomen Gemeinschaften. Nur einige wenige Vertreter werden durch die gesetzgebende Versammlung der verschiedenen Autonomen Gemeinschaften ernannt.⁷

Wichtiger jedoch ist die Tatsache, daß die Verfassung die territoriale Vertretungsfunktion des Senats nicht berücksichtigt, wo sie seine Funktionen konkret formuliert. Im Gesetzgebungsbereich z. B. - obgleich er Gesetzesinitiativen ergreifen kann - verhält sich der Senat äußerst zurückhaltend, sobald es sich um die Gesetzgebung über Materien handelt, die die Interessen der Autonomen Gemeinschaften betreffen. Diese äußerste Zurückhaltung wiederholt sich auch in anderen Funktionsbereichen. Ich glaube, ohne eine entsprechende Verfassungsreform wird der Senat die Funktion als Vertreter der Autonomen Gemeinschaften nicht erfüllen können.

Diese Besonderheiten im spanischen System sollte man im folgenden im Gedächtnis behalten, da sie wesentlich die Rolle der Autonomen Gemeinschaften auf der Ebene des Europäischen Gemeinschaftsrechts prägen.

übernehmen können.

⁶ Art. 69 der spanischen Verfassung.

⁷ Z. B. wurden in Katalonien sechzehn Senatoren vom Volk gewählt und sieben vom katalanischen Parlament. Daher vertritt die Mehrheit der Senatoren nicht die Interessen der Autonomen Gemeinschaften als solche, sondern, wie im Kongreß, die Interessen ihrer Wähler.

II. Die Autonome Struktur des spanischen Staates und die Teilnahme Spaniens an den Europäischen Gemeinschaften: Die Integrationsklausel des Art. 93 der spanischen Verfassung

Art. 93 der spanischen Verfassung, der dem alten Art. 24 des Grundgesetzes sehr ähnlich ist, sieht vor, daß durch ein Orangesetz der Abschluß von Verträgen, durch die einer internationalen Organisation die Ausübung von aus der Verfassung abgeleiteten Kompetenzen übertragen wird, autorisiert werden kann.⁸ Dieser Verfassungsmechanismus hat den Beitritt Spaniens in die Europäischen Gemeinschaften erst ermöglicht.

Natürlich wirft diese Klausel als solche zahlreiche juristische Fragen auf, auf die hier nicht eingegangen werden kann. Ich werde jedoch die Probleme ansprechen, die auftreten, sobald man sich in diesem Zusammenhang mit der Autonomiestruktur des Staates auseinanderzusetzen hat.

Die Integrationsklausel des Art. 93 der spanischen Verfassung setzt die Übertragung der Ausübung öffentlicher Kompetenzen voraus,⁹ ohne dabei zu unterscheiden zwischen Kompetenzen auf legislativer und exekutiver Ebene sowie zwischen solchen, die die Ausübung der Rechtsprechungsfunktion ändern oder Kompetenzen, die die Autonomen Gemeinschaften ausüben. Vom juristischen Standpunkt aus stellt daher der Eintritt Spaniens in die EG die Übertragung von Zuständigkeiten dar, die bis dahin vom Zentralstaat und den Autonomen Gemeinschaften ausgeübt wurden.

Aus dieser Sicht hat die Interpretation dieser Klausel in Spanien Probleme aufgeworfen - ähnlich wie sie in der Bundesrepublik Deutschland auftraten -, die man in der Frage zusammenfassen könnte, ob die Integrationsklausel eine Vorschrift unbegrenzten Ausmaßes

⁸ Der Art. 93 der spanischen Verfassung lautet wie folgt: "Durch ein Organgesetz kann der Abschluß von Verträgen autorisiert werden, durch die einer internationalen Organisation oder Institution die Ausübung von aus der Verfassung abgeleiteten Kompetenzen übertragen wird. Die Gewährleistung für die Erfüllung dieser Verträge und der Beschlüsse, die die internationalen oder supranationalen Organismen, denen die Kompetenzen übertragen wurden, fassen, obliegt je nach Fall den Cortes Generales oder der Regierung."

⁹ P. Perez Tremps, El concepto de integración supranacional en la Constitución, RCEC Nr. 13, 1992, S. 112.

ist oder ob sie im Gegenteil materielle Schranken hat. Die spanische Doktrin ist der Auffassung, daß der Art. 93 keinen unbegrenzten Anwendungsbereich hat.¹⁰ Wie in Deutschland ziehen die Grundentscheidungen der Verfassung dem Gesetzgeber unüberwindliche Grenzen bei der Übertragung von Zuständigkeiten auf eine internationale Organisation. Der Eintritt Spaniens in die EG darf daher prinzipiell nicht im Widerspruch stehen zu den Grundprinzipien, die die verfassungsgebende Versammlung in die Verfassung aufnehmen wollte, und die Ausgestaltung Spaniens als Staat der Autonomie ist eine solche verfassungsmäßige Grundentscheidung, vergleichbar jener über die Gliederung des Bundes in Länder in Deutschland; eine Grundentscheidung, die die Integration in der EG nicht aufhalten könnte, aber dennoch ein gewichtiges Element bildet bei der Auslegung des Integrationsartikels der spanischen Verfassung.

Die Tatsache, daß durch die Aufnahme in die Europäischen Gemeinschaften die ursprünglichen Strukturen der Verfassung nicht wesentlich geändert werden können, verlangt eine Rücksichtnahme auf das Prinzip der Autonomie dahingehend, daß die Integration niemals die Übertragung einer solch großen Anzahl von autonomen Zuständigkeiten fordern dürfte, daß die Ausübung des Rechts auf Autonomie jeder Autonomen Gemeinschaft verhindert würde. Über diese Einschränkung hinaus wird das Autonomieprinzip als struktureller Grundsatz der Verfassung angesehen, der die gesamte Mitwirkung Spaniens in der EG in der Weise beeinflusst, daß immer auf die Konsequenzen für die Autonomie Bedacht genommen werden muß. Die Autonomieprinzip wirkt daher als Schranke und Parameter der Interpretation hinsichtlich der Integration des spanischen Staates in die Europäische Gemeinschaft.

¹⁰ Siehe J.M. Baño León, *Las Comunidades Autónomas en la Comunidad Europea*, Valencia, 1987, S. 24-28 und die darin enthaltene umfassende Bibliographie.

III. Die Mitwirkung der Autonomen Gemeinschaften an der Gemeinschaftsrechtssetzung

Die Mitwirkung der Autonomen Gemeinschaften an der Gemeinschaftsrechtssetzung kann sich auf zwei verschiedenen Ebenen ergeben, entweder direkt, d.h. durch die Teilnahme der Autonomen Gemeinschaften in den Organen der EG, oder indirekt durch die Teilnahme der Autonomen Gemeinschaften an der Gestaltung der spanischen Haltung und Willensbildung gegenüber der EG.

1. Die Teilnahme der Autonomen Gemeinschaften in den Organen der EG

Bisher¹¹ haben die EG-Verträge keine andere Art der Vertretung in den EG-Organen vorgesehen als die, die die Mitgliedstaaten selbst ausüben. Im EG-Recht wurde bisher keine direkte Teilnahme der dezentralisierten Glieder (Regionen, Länder oder Autonomen Gemeinschaften) an den europäischen Institutionen verankert.

Trotz allem hat die Praxis andere Modelle erlaubt. Bereits seit der Gründung der EG haben die deutschen Bundesländer Verbindungen zur EG-Kommission unterhalten. Sie haben einen Delegierten oder Beobachter eingesetzt, der als zusätzliches Mitglied der deutschen Delegation auftritt, und kürzlich ist die Teilnahme der Länderbeobachter in den Ausschüssen des EG-Rates und der EG-Kommission institutionell verankert worden. Art. 146 des Maastrichter Vertrages erlaubt sogar neue Wege für die Mitwirkung der Länder im Rat der EG.

Auch die Autonomen Gemeinschaften haben vor und nach dem Beitritt Spaniens mit der EG Kontakte unterhalten. Es handelte und handelt sich dabei aber um Verbindungen, die sporadisch und immer von gewissen Umständen abhängig sind und daher offensichtlich als unzureichend erachtet werden müssen. Eine regelmäßige Verbindungsaufnahme der Autonomen Gemeinschaften zu den Europäischen Gemeinschaften erfolgt über die Vertretungen der Europäischen Gemeinschaften, und die Autonomen Gemeinschaften haben ihrerseits "Büros" in Brüssel eröffnet, die als gemeinnützige Informationsstellen funktionieren. Über diese "Büros" können die Autonomen Gemeinschaften ihre politischen Interessen jedoch nur un-

¹¹ Auch der durch den Vertrag von Maastricht eingeführte Ausschuß der Region wird nur beratende, aber keine Entscheidungsfunktionen haben.

zureichend vertreten. Sie tragen eher den Status einer Interessenvertretung für Promotions- und Wirtschaftsfragen. Das Baskenland hat daher eine andere Lösung versucht und durch Dekret ein "Kabinett für EG-Angelegenheiten" geschaffen. Es handelt sich hierbei um die sogenannte "Baskische Botschaft" in Brüssel, aber die Zentralregierung hat wegen dieses Dekrets einen Zuständigkeitsstreit vor dem Verfassungsgericht eingeleitet, über den noch nicht entschieden wurde.

Das Problem dieser direkten Verbindungen der Autonomen Gemeinschaften zu den Europäischen Gemeinschaften besteht darin, ob die spanische interne Rechtsordnung solche Beziehungen erlaubt bzw. ob die Verfassung oder die Autonomie-Statute die Autonomen Gemeinschaften ermächtigen, im Bereich der Außenbeziehungen mitzuwirken, oder ob dies im Gegenteil ausschließlich Aufgabe der Zentralregierung ist.

Es ist zu betonen, daß kein einziges Autonomie-Statut die Möglichkeit vorsieht, in direkter Weise internationale Beziehungen aufzunehmen. Nur einige Statute erwähnen z. B. ein Informationsrecht der Autonomen Gemeinschaften oder das Bedürfnis, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um diejenigen Verträge und internationale Abkommen auszuführen, die die Zuständigkeiten der Autonomen Gemeinschaften betreffen.¹² Die spanische Verfassung bestimmt in Art. 149 Abs. 1.3, daß die Zuständigkeiten hinsichtlich der internationalen Beziehungen ausschließlich vom (Zentral-)Staat ausgeübt werden dürfen.

Eine oberflächliche Beurteilung der Gesamtsituation könnte den Anschein erwecken, daß das Verfassungssystem dem Zentralstaat das Exklusivrecht auf das internationale Geschehen einräumt, so daß die Beziehungen der Autonomen Gemeinschaften zu den Europäischen Gemeinschaften ohne weiteres als verfassungswidrig betrachtet werden könnten.

¹² Wo einzelne Autonomie-Statute auf das Völkerrecht Bezug nehmen, läßt sich dies in folgende Gruppen einteilen: a) Ergreifung der notwendigen Maßnahmen, um die internationalen Verträge und Abkommen, die die Materien der Zuständigkeiten der Autonomen Gemeinschaften betreffen, auszuführen; b) Unterrichtung seitens der Regierung über internationale Verträge und Abkommen sowie über Änderungen der Zollgesetze, falls sich diese Materien von besonderem Interesse für die Autonomen Gemeinschaften erweisen; c) die Regierung, die die Ausführung der internationalen Verträge und Abkommen veranlaßt, zu ersuchen, Beziehungen auf kultureller Ebene mit anderen Staaten aufzunehmen, in denen verschiedene sprachliche, kulturelle oder historische Bindungen zu den Autonomen Gemeinschaften bestehen; d) Anerkennung mittels eines Gesetzes der Autonomen Gemeinschaften jener Gruppen von Einwohnern der Region, die im Ausland oder in anderen autonomen Gebieten Spaniens leben.

Ich glaube jedoch, daß diese Auffassung nicht richtig ist. Die Gegenmeinung muß sicherlich von einer einschränkenden Interpretation der Tragweite des Art. 149 Abs. 1.3 der spanischen Verfassung ausgehen, um später die aus den Autonomie-Statuten hervorgehenden Möglichkeiten zu analysieren.

In diesem Sinne ist die Bestimmung des Zentralstaates als exklusiver Träger der internationalen Zuständigkeiten mit der Autonomiestruktur des spanischen Staates nicht vereinbar,¹³ da der Staat andernfalls den Autonomen Gemeinschaften einen Teil oder auch die Mehrheit ihrer Zuständigkeiten entziehen könnte, und zwar dann, wenn diese Materien in die auswärtigen Angelegenheiten einbezogen werden. Im Bereich der Europäischen Gemeinschaft würde dadurch hinsichtlich der derzeitigen Zuständigkeiten der Autonomen Gemeinschaften ein nahezu vollständiges Vakuum auftreten zugunsten des Zentralstaates, der damit eine Verfassungsreform bewirken würde, ohne die dafür vorgesehenen Mechanismen in der geltenden Verfassung zu beachten.¹⁴ Daher sollte die in Art. 149 Abs. 1.3 der spanischen Verfassung festgelegte alleinige Zuständigkeit des Staates für internationale Materien auf den unbedingt notwendigen Rechtsinhalt wie *ius ad tractatum*, Führung der Außenpolitik, *ius legationis* und internationale Verantwortung beschränkt werden.¹⁵ Bei dieser Auslegung würde die Verfassung es den Autonomen Gemeinschaften nicht verwehren, bestimmte Aktivitäten im internationalen Bereich im Rahmen ihrer Zuständigkeiten auszuüben.

Obwohl die Mitwirkung der Autonomen Gemeinschaften an den internationalen Aktivitäten des Staates sowie in der EG in den Autonomie-Statuten nicht explizit erwähnt wird, bedeutet dies daher nicht, daß eine solche Mitwirkung, wenn sie ausgeübt worden ist, ohne jegliche Art statutarischer Absicherung erfolgte. Im Gegenteil, ich bin der Meinung, daß diese internationalen Zuständigkeiten aus der Zuweisung von Materien, die Bezüge über die Staatsgrenzen hinaus und damit in den Bereich der Europäischen Gemeinschaften aufweisen, an die Autonomen Gemeinschaften abgeleitet werden können. Dabei handelt es sich nicht in erster Linie darum, neue Handlungsmöglichkeiten zu begründen, um legitime Ziele zu verfolgen, sondern darum, die Zuständigkeiten der Autonomen Gemeinschaften angemessen auszulegen und dabei anzuerkennen, daß ein Teil dieser Zuständigkeiten sich auch

13 A. Mangas, *Derecho Comunitario europeo y Derecho español*, Madrid, 1987, S. 223.

14 Artt. 166 bis 169 der spanischen Verfassung.

15 A. Mangas, a.a.O., S. 229.

auf den internationalen Bereich erstreckt.¹⁶

Daraus läßt sich schließen, daß die Autonomen Gemeinschaften Kontakte zu EG-Organen unterhalten können, soweit sie Zuständigkeiten haben, die vom EG-Recht berührt werden und solange sie dabei die exklusive Verantwortung des Zentralstaates gegenüber der EG nicht beeinträchtigen.

In diesem Sinne gab es in Spanien verschiedene Versuche, die Beziehungen zwischen der EG und den Autonomen Gemeinschaften in umfassender Weise zu regeln. Der erste Versuch einer gesetzlichen Regelung verlief im Sande. Danach, ab 1985, versuchte man, eine Lösung mittels einer Vereinbarung zu finden. Nach langen schwierigen Verhandlungen zwischen dem Zentralstaat und den Autonomen Gemeinschaften lag Ende des Jahres 1985 ein Entwurf vor, der aber letztendlich von einigen Autonomen Gemeinschaften nicht akzeptiert wurde. Ein katalanischer Gegenvorschlag führte zur Ausarbeitung eines neuen Projektes im April 1986, jedoch wiederum ohne Erfolg.

Es gibt also in Spanien immer noch keinen gesetzlichen Rahmen, der die Beziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Autonomen Gemeinschaften regelt. Zusammenfassend kann man sagen, daß es in der EG eine Unterbewertung der Regionen gibt, die sowohl auf die institutionelle Struktur der Gemeinschaft selbst zurückzuführen ist als auch - wie im Falle Spaniens - auf das Fehlen einer umfassenden internen Regelung, die die Mitwirkung der Autonomen Gemeinschaften zusammen mit dem spanischen Zentralstaat in den Organen der EG zum Gegenstand hat.

2. Die Teilnahme der Autonomen Gemeinschaften an der Gestaltung der spanischen Haltung und Willensbildung gegenüber der Europäischen Gemeinschaft

Wenn die Autonomen Gemeinschaften Teile ihrer Kompetenzen an die EG übertragen und darüber hinaus Teile ihrer Kompetenz vom Gemeinschaftsrecht beeinflusst werden, dann ist es nur folgerichtig, wenn sie an der Gestaltung der Willensbildung Spaniens gegenüber der EG teilnehmen.

¹⁶ J.M. Baño León, a.a.O., S. 37.

Das deutsche Beispiel (das Gesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte vom 28. Februar 1986, die Neufassung des Art. 23 GG und die Gesetze über die Zusammenarbeit der Bundesregierung mit Bundestag und Bundesrat in Fragen der Europäischen Union) zeigt die Schwierigkeiten, die bei einer angestrebten Zusammenarbeit zwischen der Zentralmacht und den Regionen auftreten können. In Spanien kommen zu diesen Schwierigkeiten, die intern bei jedem Versuch der Zusammenarbeit auftreten, noch weitere Schwierigkeiten hinzu, die sich durch die besondere Gestaltung des Autonomiestaates ergeben. In diesem Sinne stellen sich zwei schwerwiegende Probleme, die das System mit sich bringt. Einerseits ist dies die Heterogenität der Zuständigkeiten; wie ich bereits gesagt habe, behandelt der Zentralstaat die einzelnen Autonomen Gemeinschaften unterschiedlich. Andererseits fehlt die territoriale Vertretungsbefugnis des Senats. Aus diesem Grunde und mangels einer Verfassungsreform kann sich der Senat schwerlich als Repräsentativorgan profilieren wie z. B. der deutsche Bundesrat, der die Interessen der Länder vertritt.

Wenn man diese Voraussetzungen berücksichtigt, kann man vielleicht besser verstehen, warum es in Spanien bisher keine globale Verständigung zu einer Zusammenarbeit zwischen dem Zentralstaat und den Autonomen Gemeinschaften in der Gestaltung der spanischen Willensbildung gegenüber der EG geben konnte.

Obwohl eine globale Übereinkunft, die in einen der nachfolgenden Vertragsentwürfe in den Jahren 1985 und 1986 hätte einmünden können, nicht erreicht wurde,¹⁷ zeigt die Praxis trotz allem, daß es auf verschiedenen Teilgebieten eine Verständigung gab.

¹⁷ Der letzte vom Zentralstaat im April 1986 vorgelegte Vertragsentwurf enthielt erstens eine Reihe von Vorschriften zur Ausführung des EG-Rechts und der daraus entstehenden Verpflichtungen und zweitens, eine Reihe von Bestimmungen hinsichtlich der Teilnahme der Autonomen Gemeinschaften bei den Entscheidungen über EG-Angelegenheiten und über die Beziehungen zu den EG-Organen. Die unter Absatz 5 aufgeführte Grundregel lautete: "Die Regierung wird den Autonomen Gemeinschaften die Mitwirkung am Entstehen der Willensbildung Spaniens als Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaften ermöglichen. Die Regierung wird die Kritik und Stellungnahmen der Autonomen Gemeinschaften über Materien in ihrem Zuständigkeitsbereich bei der Gestaltung der spanischen Haltung berücksichtigen, vorausgesetzt, sie entsprechen den Allgemeininteressen des Zentralstaates und dem Entwicklungsprozeß zur europäischen Integration." Zu diesem Zweck wurden unter Abs. 6 und 7 Informationsmechanismen zwischen Zentralstaat und Autonomen Gemeinschaften erstellt und "sektorale Konferenzen" als wesentliche Instrumente der Zusammenarbeit zwischen dem Staat und den Autonomen Gemeinschaften eingeleitet. Schließlich erscheint im Vertragsentwurf der sogenannte Beobachter der Autonomen Gemeinschaften mit Vertretung in Brüssel. Siehe dazu u.a. L. Parejo Alonso, Estado Autónomo e integración europea, Actualidad Administrativa Nr. 11, 1989, S. 581-596.

Der erste Schritt war die Institutionalisierung der "sektoralen Konferenz" für EG-Angelegenheiten, die erstmals im März 1989 stattfand. Im Rahmen der "sektoralen Konferenz" finden permanent Debatten und ein Informationsaustausch statt, die es sogar ermöglichen, sich gemeinsam über Themen der EG zu verständigen. Zwei besondere Übereinkünfte sind hervorzuheben: Eine regelt das Interventionsrecht der Autonomen Gemeinschaften bei Handlungen des Zentralstaates im Rahmen von Vorverfahren, die die EG-Kommission eingeleitet hat, und bei Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof, wenn dabei die Zuständigkeiten der Autonomen Gemeinschaften berührt werden.¹⁸ Die zweite Übereinkunft regelt die obligatorische Bekanntgabe der staatlichen Beihilfen an die EG-Kommission nach Art. 93 Abs. 3 EWG-Vertrag, soweit es sich um eigene Beihilfen der Autonomen Gemeinschaften handelt.¹⁹

18 Die "sektorale Konferenz" unterzeichnete auf der Versammlung am 29.11.90 ein Abkommen, das folgende grundlegende Punkte enthält: Der Außenminister übermittelt der jeweiligen Autonomen Gemeinschaft oder den Autonomen Gemeinschaften die Beschwerdeschriften, Vorladungsschreiben, begründete Stellungnahmen und andere amtliche Mitteilungen der EG-Kommission, die den Zuständigkeitsbereich der Autonomen Gemeinschaften betreffen. Die betroffene Autonome Gemeinschaft legt der Europäischen Gemeinschaft über die Staatskanzlei die ihr als angemessen erscheinende Stellungnahme vor. Sind mehrere Autonome Gemeinschaften betroffen, werden die verschiedenen Stellungnahmen zusammengefaßt der Staatskanzlei vorgelegt, die diese dann an die EG-Kommission weiterleitet. Im Falle einer Anrufung des EuGH, sofern die behauptete Verletzung aufgrund einer Bestimmung, Entschliebung oder Handlung, die von den Organen einer Autonomen Gemeinschaft erlassen worden ist, oder wenn es sich um eine Unterlassung als solche handelt, können Berater ernannt werden, die an den Besprechungen derjenigen Behörden teilnehmen, deren Aufgabe es ist, die Stellungnahme des Königreiches Spanien vor dem EuGH auszuarbeiten. Die Staatskanzlei hat zudem die Pflicht, die Autonomen Gemeinschaften über die von einem spanischen Rechtsprechungsorgan gestellten Vorabentscheidungsfragen zu informieren, falls die Rechtssache auf einer Verfügung, einem Beschluß oder einer von den Organen der Autonomen Gemeinschaften hervorgerufenen Handlung beruht.

19 Die ebenfalls am 29.11.90 ratifizierte Vereinbarung schafft eine Verbindung zwischen dem Europa-ministerium und den Autonomen Gemeinschaften hinsichtlich der staatlichen Beihilfen wie folgt: Die Autonomen Gemeinschaften richten sich an die Staatskanzlei, um über die mit der EG in Verbindung stehenden interministeriellen Kommission für Wirtschaftsfragen die EG-Kommission über die beabsichtigten staatlichen Beihilfen der Autonomen Gemeinschaften zu unterrichten. Die Staatskanzlei erteilt sämtliche Informationen, die den Autonomen Gemeinschaften von Nutzen sein könnten, gewährt Unterstützung und nennt Verbindungen, die sich für die EG-Kommission oder einer der Autonomen Gemeinschaften als nützlich erweisen.

IV. Der Vollzug des Gemeinschaftsrechts durch die Autonomen Gemeinschaften

1. Die Mitwirkung der Autonomen Gemeinschaften beim Vollzug des Gemeinschaftsrechts

Nach dem für den Vollzug des Gemeinschaftsrechts geltenden Prinzip der institutionellen und verfahrensrechtlichen Autonomie kann jeder Mitgliedstaat für die Ausführung des Gemeinschaftsrechts nach seinem internen Recht die zuständigen Organe und das geeignete Rechtssetzungsinstrument bestimmen.

Eines der ersten Probleme, die nach dem Eintritt Spaniens in die EG auftraten, bestand darin, ob die Zuständigkeit zur Ausführung des EG-Rechts einen besonderen Kompetenztitel darstellte, der ausdrücklich in den Autonomiestatuten der Autonomen Gemeinschaften verankern sein mußte, oder ob es sich hier um eine implizite Zuständigkeit handelte.²⁰ Diese Frage scheint mit dem Urteil des spanischen Verfassungsgerichts Nr. 258/1988 vom 20. Dezember beantwortet zu sein, in dem die Zuständigkeit der Autonomen Gemeinschaft für den Vollzug des Gemeinschaftsrechts anerkannt wird, ohne daß die Autonomiestatute eine diesbezügliche Klausel beinhalten müssen.²¹ Für die Ausführung des EG-Rechts kommt es einzig und allein darauf an, daß die Autonomen Gemeinschaften die Zuständigkeit für den konkreten Sachbereich besitzen.

Hinsichtlich dieser allgemeinen Zuständigkeit der Autonomen Gemeinschaften für den konkreten Sachbereich ergeben sich die eigentlichen Schwierigkeiten bei der Ausführung des Gemeinschaftsrechts. Hierzu tragen insbesondere zwei Faktoren bei, die ich anfangs erwähnte: einerseits die Verschiedenheit der Zuständigkeiten der Autonomen Gemeinschaften,

²⁰ Diese Frage stellt sich, da verschiedene Fassungen der Autonomiestatute existieren. Während einige der Statute die Vollzugszuständigkeit für die internationalen Vereinbarungen und Verträge großzügig auslegen - d.h., sie schließen die normativen Befugnisse sowie die eigentliche Vollzugskompetenz für Materien ein, die in den Zuständigkeitsbereich der Autonomen Gemeinschaften reichen -, üben wiederum andere Statute die Vollzugszuständigkeit im strikten Sinne - d.h. ohne jegliche Normsetzung - aus. Eine dritte Gruppe der Autonomiestatute enthält keinerlei ausdrückliche Bestimmungen in dieser Hinsicht.

²¹ Es sei darauf hingewiesen, daß es das spanische Verfassungsgericht in seinem Urteil Nr. 227/1988 vom 29. November als notwendig erachtet hat, daß die Autonome Gemeinschaften ihre Vollzugszuständigkeit über internationale Verträge und Vereinbarungen ausdrücklich (*expressis verbis*) in ihren Statuten aufzuführen hat.

d.h. hinsichtlich des Vollzugs des Gemeinschaftsrechts können nicht alle Autonomen Gemeinschaften die gleichen Funktionen ausüben. Während einige das Gemeinschaftsrecht auch auf dem Wege der Normsetzung ausführen können, verbleibt anderen dagegen nur der Verwaltungsvollzug. Die Situation ist durchaus komplexer als in Deutschland. Andererseits müssen die Autonomen Gemeinschaften den überwiegenden Teil ihrer normativen Zuständigkeiten mit dem Zentralstaat teilen, wobei der Zentralstaat die grundlegenden Normen erläßt und den Autonomen Gemeinschaften die Ausführungsgesetzgebung obliegt. Diese Tatsache erschwert von Fall zu Fall die Entscheidung, wer denn nun eigentlich für den Vollzug des Gemeinschaftsrechts verantwortlich ist.

Bei diesem Stand der Dinge kann man grundsätzlich zwei Fälle unterscheiden, was den normativen Vollzug des Gemeinschaftsrechts angeht:

a) Es sind Materien betroffen, für die ausschließlich die Autonomen Gemeinschaften eine legislative und exekutive Zuständigkeit haben. Unter diesen Voraussetzungen kann es zwischen dem Zentralstaat und den Autonomen Gemeinschaften kaum zu Konflikten kommen, da der Zentralstaat über keinen Kompetenztitel verfügt. Die Praxis hat jedoch gezeigt, daß auch in diesen Fällen der Zentralstaat die Umsetzung von EG-Richtlinien vorgenommen hat, wobei er allerdings seine Kompetenzen auf recht zweifelhafte Grundlagen stützte.²² Er hat seine diesbezüglichen Aktivitäten für gesetzmäßig erklärt, im wesentlichen unter Hinweis auf das sogenannte "internationale Element" oder seine generellen Kompetenzen für die Wirtschaftsordnung.

Was die zuerst angeführte angebliche Kompetenzgrundlage, das "internationale Element"²³, angeht, so hat der Zentralstaat sie bei der Ausführung von Gemeinschaftsrecht in Anspruch genommen in Sachbereichen, die in den ausschließlichen Zuständigkeitsbereich der Autonomen Gemeinschaften fielen. Auch wenn das spanische Verfassungsgericht es nicht zuläßt,

²² Siehe dazu J. Tornos Mas, *Alguns problemes competencials en l'execució interna de directives comunitàries*, *Autonomies* No. 13, 1991, S. 35 ff.

²³ Einige der Materien, die gemäß Art. 149 der spanischen Verfassung an den Staat übertragen wurden, sind in ihrer Funktion begrenzt danach, ob sie internationale oder nationale Ziele verfolgen. Eine ausdrückliche Beziehung "nach außen" erscheint nur in zwei Kompetenztiteln (Art. 149 Abs. 1.10 betr. Außenhandel und Art. 149 Abs. 1.16 betr. internationales Gesundheitswesen). Obwohl es sich nur um zwei Sachbereiche handelt, hat es sich jedoch gezeigt, daß beide Materien fast die Gesamtheit der EG-bezogenen Themen berühren und an sich ziehen.

daß der Staat sich für die Umsetzung von Richtlinien der Gemeinschaft auf die ausschließliche Kompetenz des Staates für internationale Beziehungen gemäß Art. 149 Abs. 1.3 der spanischen Verfassung beruft, so hat es doch eine Bresche geschlagen für die Vermischung von internationalen und gemeinschaftlichen Angelegenheiten. Damit hat es dem Zentralstaat Einlaß in Bereiche gewährt, die nach der internen Verteilung der Zuständigkeiten einzig und allein den Autonomen Gemeinschaften obliegen sollten.²⁴

Das Problem ist das gleiche, wenn sich der Zentralstaat auf seine Zuständigkeit für die "generelle Wirtschaftsordnung" gegenüber ausschließlichen Kompetenzen der Autonomen Gemeinschaften beruft. Obwohl diese Zuständigkeit in der Verfassung nicht genannt ist, findet sie sich in einigen Autonomiestatuten, und das Verfassungsgericht zieht sie in zunehmendem Maße heran, um die Ordnung und Führung der allgemeinen und sektoralen Wirtschaftspolitik durch den Zentralstaat zu rechtfertigen.²⁵ Auch in diesen Fällen müssen die Kompetenzen der Autonomen Gemeinschaften, z.B. für Landwirtschaft, Viehzucht und Fischereiwesen, hinter der Zentralstaatskompetenz für die generelle Wirtschaftsordnung zurücktreten.²⁶

b) Es sind Materien betroffen, für die die Autonomen Gemeinschaften, neben reinen Verwaltungs- und Vollzugskompetenzen, Kompetenzen zur weiteren normativen Ausführung der "Grundlagengesetzgebung" des Zentralstaates haben. In diesen Fällen kommt es auf den Inhalt der EG-Vorschriften an bei der Frage, ob die geregelte Materie innerstaatlich zu den "Grundlagen" gehört oder nicht. Auf alle Fälle hat die Doktrin generell zu der Ansicht ten-

24 Von besonderer Wichtigkeit ist das Urteil des spanischen Verfassungsgerichts Nr. 258/1988 vom 20. Dezember, das Streitigkeiten über die Anfechtung von verschiedenen Verfügungen zur Umsetzung von Richtlinien im Rahmen verschiedener gemeinsamen Marktordnungen für Fleischwaren zugunsten des Zentralstaates entschieden hat. Das Verfassungsgericht hat die Vollzugszuständigkeit des Zentralstaates unter Zugrundelegung seiner Kompetenzen auf dem Sektor der Gesundheitskontrolle an der Grenzen (*sanidad exterior*) bejaht und eine mögliche Zuständigkeit der Autonomen Gemeinschaften, die intern über die Bereiche Handel und Gesundheitswesen verfügen, verneint. Dieses Urteil wurde kritisch kommentiert u.a. von J. M. Baño León, La ejecución autonómica del Derecho comunitario ante el Tribunal Constitucional, *Civitas Reda* No. 62, 1989; Samaniego Bordiú, Las competencias del Estado y de las CCAA en materia de comercio exterior en relación con la CEE, REDC, 1989; A. López Castillo, El exterior y la Comunidad Europea en el juego competencial interno, REDC, 1989.

25 Z.B. Urteil des spanischen Verfassungsgerichts Nr. 186/1988.

26 Z.B. siehe die Königliche Verordnung Nr. 1108/1991 vom 12. Juli über anzuwendende Normen in der Tierzuchtlehre bei der Hybridschweinzüchtung oder die Königliche Verordnung Nr. 496/1990 über Weinbaugenehmigungen während der Kampagnen 1989-1990 und 1990-1991. In beiden Fällen handelte es sich um die Ausführung der EG-Richtlinien durch den Zentralstaat.

diert, daß die "Grundlagen" bereits in den EG-Richtlinien selbst enthalten sind, so daß ihre Ausführung durch Umsetzung den Autonomen Gemeinschaften zustünde.²⁷ Man geht dabei davon aus, daß die Zuständigkeiten, die die Europäischen Gemeinschaften von den Mitgliedstaaten abzieht, sich ganz prinzipiell auf die Grundlage der jeweiligen Materie beziehen, und daß daher davon in weitaus größerem Maße die Zuständigkeit zur zentral-staatlichen Grundlagengesetzgebung betroffen wird als die autonome Ausführungsgesetzgebung.²⁸

Dies entspricht jedoch nicht der Wirklichkeit. Der Zentralstaat setzt in der Praxis auch die detailliertesten EG-Richtlinien um, indem er sich auf seine Kompetenz zur Grundlagengesetzgebung beruft und dabei die Grundlagen auf die Verordnungs- und Exekutivebene "herabdrückt".²⁹

2. Die Verletzung des Gemeinschaftsrechts beim Vollzug durch die Autonomen Gemeinschaften und die entsprechenden staatlichen Überwachungs- und Kontrollmechanismen

Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes hat keinen Zweifel daran gelassen, daß ausschließlich die Mitgliedstaaten die Verantwortung gegenüber der EG tragen, selbst dann, wenn die Ausführung des Gemeinschaftsrechts von ihren territorialen Untergliederungen bewirkt wird.

Diese Einheitlichkeit des Staates gegenüber den Europäischen Gemeinschaften als Garant für die Anwendung des Gemeinschaftsrechts verhindert aber nicht, daß auf der internen Ebene die Regionen, die Länder und die Autonomen Gemeinschaften diese Verpflichtung in korrekter Weise erfüllen müssen, die sich von ihren eigenen impliziten Kompetenzen - im Falle der Autonomen Gemeinschaften - zur Ausführung der EG-Vorschriften ableitet. Daher sieht die spanische Verfassung unterschiedliche Überwachungs- und Kontroll-

²⁷ Zur Zusammenfassung dieser dogmatischen These siehe Pérez Calvo, *La capacidad del Estado para dictar normas básicas en desarrollo de la normativa comunitaria, Normativa básica en el ordenamiento jurídico español*; Madrid, 1990, S. 203-208.

²⁸ In diesem Sinne siehe P. Pérez Tremps, *El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea*, Madrid, 1986, S. 118-119.

²⁹ Siehe z.B. Urteil des spanischen Verfassungsgerichts Nr. 149/1991 vom 4. Juli betr. Umwelt.

mechanismen vor, die vom Zentralstaat eingesetzt werden können, sobald einige der Autonomen Gemeinschaften gegen ihre Verpflichtung zur Ausführung von EG-Vorschriften verstoßen.

Bei der Untersuchung dieser Kontrollmechanismen sollte man zunächst davon ausgehen, daß die Autonomen Gemeinschaften beim Vollzug des Gemeinschaftsrechts nach dem Prinzip von Treu und Glauben handeln, so wie es zwischen der EG und den Mitgliedstaaten praktiziert wird. Den Mitgliedstaaten wird ja auch nicht unterstellt, die Gemeinschaftsnormen ungenügend oder gar nicht einzuhalten und somit die EG-Verträge verletzt zu haben. Dies sollte auch gegenüber den Autonomen Gemeinschaften gelten.³⁰

Die Vertragsverletzung durch die Autonomen Gemeinschaften kann verschiedener Natur sein: Sie kann offensichtlich sein, d.h. wenn kein vernünftiger Zweifel über Form und Inhalt der gebotenen Ausführung besteht. Die Nichtbeachtung eines rechtskräftigen Urteils fällt unter Art. 169 des EWG-Vertrages; bei unterlassener oder nicht fristgemäßer Ausführung des EG-Rechts liegt eine offenkundige Vertragsverletzung vor. Dagegen ist eine irrtümliche Ausführung des EG-Rechts durch die Autonomen Gemeinschaften keine offensichtliche Vertragsverletzung, sondern eine Interpretationsfrage hinsichtlich der Verletzung des EG-Rechts durch die autonome Norm, die nur durch die zu diesem Zweck eingerichteten Organe geklärt werden kann. Diese Unterscheidung ist von besonderer Bedeutung, wenn es um die Frage geht, welche Maßnahmen der Zentralstaat gegenüber der mangelhaften Ausführung des EG-Rechts durch die Autonomen Gemeinschaften ergreifen kann. Das spanische System sieht hier zwei zentralstaatliche Interventionsmöglichkeiten vor: Der Staat ergreift a) Zwangsmaßnahmen oder b) Präventivmaßnahmen.

a) Zwangsmaßnahmen

Voraussetzung für den Einsatz von Zwangsmaßnahmen durch den Staat ist eine Verletzung der Pflicht der Autonomen Gemeinschaft zur Ausführung der EG-Vorschriften. Falls es sich um eine nicht offensichtliche Vertragsverletzung handelt, kann der Staat nur dann diese Maßnahmen ergreifen, wenn die Nichterfüllung durch das zuständige Organ, d.h. durch

³⁰ In diesem Sinne J.M. Baño León, a.a.O., S. 99.

einen Urteilsspruch des EuGH festgestellt wurde.³¹ Auch in den Fällen des offensichtlichen Vertragsverstoßes ist es nicht Sache des Staates zu beurteilen, ob eine Verletzung vorliegt. Bevor Zwangsmaßnahmen ergriffen werden können, ist es nötig, daß die innerstaatlichen Gerichte aus eigener Überzeugung oder unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des EuGH diese Verletzung feststellen.

Die Zwangsmaßnahmen, die der Staat anwenden kann, sind im Art. 155 der spanischen Verfassung aufgeführt. In gewissem Sinne gleichen sie dem Art. 37 GG. Das Zwangsverfahren beginnt in Spanien mit einer Aufforderung des Ministerpräsidenten an den Präsidenten der Autonomen Gemeinschaft, und im Falle von deren Nichtbefolgung werden mit der Billigung der absoluten Mehrheit des Senats die erforderlichen Maßnahmen ergriffen, um die Autonome Gemeinschaft zur zwangsweisen Erfüllung dieser Verpflichtungen anzuhalten. Es handelt sich hier um ein absolut außergewöhnliches Verfahren, das wohl effektiv kaum - wie z.B. die deutsche Erfahrung lehrt - Anwendung finden dürfte.

b) Präventivmaßnahmen

Diese Maßnahmen sollen die möglichen künftigen Folgen einer Vertragsverletzung durch die Autonomen Gemeinschaften verhindern oder vermindern. Zahlreiche Autoren³² sehen in den Angleichungsgesetzen, die in Art. 150 Abs. 3 der spanischen Verfassung³³ vorgesehen sind, ein geeignetes Instrument, um einer Nichtbefolgung des EG-Rechts durch die Autonomen Gemeinschaften vorzubeugen. Auf diesem Wege könnte einer Ungleichheit hinsichtlich des Genusses bestimmter Rechte und der Erfüllung entsprechender Verpflichtungen entgegengewirkt und eine einheitliche Anwendung des Europäischen Gemeinschaftsrechts gewährleistet werden.

³¹ Dazu auch A. Mangas Martín, a.a.O., S. 285; J.M. Baño León, a.a.O., S. 104-105.

³² Siehe u.a. A. Mangas, a.a.O., S. 300-301; S. Muñoz Machado, *El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea*, Madrid, 1986, S. 109; R. Alonso García, *La ejecución normativa del Derecho comunitario europeo en el ordenamiento español*, RAP No. 121, 1990, S. 235-236.

³³ Art. 150 Abs. 3 der spanischen Verfassung lautet: "Der Staat kann Gesetze erlassen, die die notwendigen Grundsätze für eine Angleichung der normativen Bestimmungen der Autonomen Gemeinschaften enthalten. Dies gilt auch für die Zuständigkeitsbereiche der Autonomen Gemeinschaften, wenn es das Interesse der Allgemeinheit erfordert. Es obliegt den *Cortes Generales*, mit absoluter Mehrheit jeder der Kammern diese Notwendigkeit festzustellen."

Meiner Ansicht nach wären diese Angleichungsgesetze kein geeignetes Instrument zur Vermeidung von Vertragsverstößen durch die Autonomen Gemeinschaften, und zwar aus folgenden Gründen: Zunächst muß man davon ausgehen, daß das Verfassungsgericht diesen Gesetzen Ausnahmecharakter zugesprochen hat³⁴ und daß der Gesetzgeber deswegen von ihnen nur beschränkten Gebrauch machen darf. Außerdem können die Angleichungsgesetze nur im Fall ihrer Notwendigkeit erlassen werden, d.h. wenn eine autonome Regelung zur Ausführung des EG-Rechts bereits besteht. In diesen Fällen ist der Präventivcharakter, der dem Angleichungsgesetz zugeschrieben wird, jedoch abhanden gekommen, da die Ausführung des EG-Rechts schon in Angriff genommen wurde. Darüber hinaus bin ich der Meinung, daß die auf Angleichung gerichtete Zielsetzung dieser Gesetze hier nicht paßt. Das EG-Recht zeichnet ja bereits die Homogenität vor, und solange die Autonomen Gemeinschaften innerhalb der Grenzen ihres Kompetenzbereichs handeln, deutet nichts darauf hin, daß hier, durch die mögliche Heterogenität der rechtlichen Regelungen, die Nichtbefolgung der EG-Richtlinien verursacht werden könnte.

Die "präventive staatliche Ergänzung" könnte dagegen eine Maßnahme darstellen zur Verhinderung einer Pflichtverletzung der Autonomen Gemeinschaft bei der Ausführung des Gemeinschaftsrechts, aber auch in diesem Fall müßten eine Reihe von Abstufungen vorgenommen werden. Der Art. 149 Abs. 3 *in fine* der spanischen Verfassung sieht vor, daß das Staatsrecht in jedem Fall das Recht der Autonomen Gemeinschaften ergänzt. Diese Klausel muß im Zusammenhang mit dem anfangs genannten Dispositiv-Prinzip und der Heterogenität der verschiedenen Zuständigkeitsebenen jeder einzelnen Autonomen Gemeinschaft in ihrem Verhältnis zum Zentralstaat gesehen werden. Geht man von diesem Kompetenzverteilungssystem aus in bezug auf EG-Regelungen, dann gibt es einige Autonome Gemeinschaften, die sie ausführen können; andere, die sie nur teilweise ausführen können und solche, denen hier die Vollzugszuständigkeit fehlt. Normal wäre, daß der Staat durch einen einheitlichen Gesetzgebungsakt die EG-Normen ausführt. Dieser Akt wäre jedoch nur für die letztgenannten Autonomen Gemeinschaften gültig, d.h. für solche, die über keine Vollzugszuständigkeiten verfügen. Für die anderen Autonomen Gemeinschaften hätte das zentralstaatliche Umsetzungsrecht nur subsidiäre Bedeutung für den Fall, daß sie tatsächlich ihre Zuständigkeiten nicht ausüben sollten.

³⁴ Siehe Urteil des spanischen Verfassungsgerichts Nr. 76/1983 vom 5. August. In diesem für den Bereich der Autonomie grundlegenden Urteil skizziert das Verfassungsgericht das schwierige Konzept der Angleichungsgesetze.

Nur in diesem Sinne könnte die Vorschrift über die Subsidiarität des Staatsrechts als Präventivmaßnahme gegen die Nichtbefolgung einer EG-Richtlinie durch eine Autonome Gemeinschaft eingesetzt werden und nicht anders.³⁵ Das heißt, das Staatsrecht könnte das Autonomierecht nur nach Ablauf der Frist, die die EG-Regelung für die Durchführung bestimmt, verdrängen und nur im Falle des Fehlens oder einer unzureichenden Ausführungsregelung, und es behielte in dieser Autonomen Gemeinschaft nur solange seine Gültigkeit, bis diese die erforderlichen Maßnahmen zur Umsetzung des EG-Rechts ergriffen hätte.³⁶ So würde der Staat durch Einsatz des Staatsrechts seiner Verantwortung gegenüber der EG gerecht in dem Maße, in dem die Autonomen Gemeinschaften keinen Gebrauch von ihren Zuständigkeiten machten.

Zusammenfassend und abschließend sei erwähnt, daß man sich meiner Meinung nach bezüglich der Beziehungen zwischen den Europäischen Gemeinschaften und den dezentralisierten Einrichtungen - seien es Länder, Regionen oder Autonome Gemeinschaften - immer der Spannungen bewußt sein muß, deren Ursprung in der Schöpfung einer supranationalen Organisation liegt, in der zur Zeit nur die Staaten politisch-rechtlich vertreten sind. Dabei ist zu beachten, daß es sich bei mehr als einem Drittel dieser Staaten um "gegliederte Staaten" handelt, d.h. daß sie intern durch eine vertikale Teilung der Staatsmacht organisiert sind.

In diesen Staaten wurden den regionalen Untergliederungen weitreichende Übertragungen ihrer Kompetenzen auf die EG abverlangt. Dies führte zu einer drastischen Minderung ihres Hoheitsbereichs. Das bundesstaatliche System in Deutschland und das spanische Prinzip der Autonomie, die in den jeweiligen Verfassungen als strukturelle Grundprinzipien proklamiert werden, erneuern meiner Ansicht nach auf interner staatlicher Ebene das Gleichgewicht der oben genannten Prinzipien, indem sie die dezentralisierten Einrichtungen an den zentralstaatlichen Entscheidungen über EG-Angelegenheiten teilhaben lassen.

In Spanien erschwert das komplizierte System der Kompetenzverteilung zwischen dem Staat

35 Anders verhielte es sich im Falle eines möglichen Konflikts zwischen einer autonomen und einer EG-Norm. Aus meiner Sicht käme hier nicht der Ergänzungsmechanismus in Frage, sondern lediglich die Anfechtung der autonomen Norm vor dem zuständigen Gerichtshof.

36 In diesem Sinne auch A. Mangas, a.a.O., S. 298-299; J.M. Baño León, a.a.O., S. 108-109.

und den Autonomen Gemeinschaften die Teilnahme der letztgenannten an der Willensbildung des spanischen Staates gegenüber der Europäischen Gemeinschaft, und die Umsetzung des EG-Rechts macht sie jedoch nicht unmöglich. In Spanien müßte ein bisher noch nicht vorhandener juristischer Rahmen geschaffen werden, in dem die verschiedenen Mechanismen der Mitwirkung von Staat und Autonomen Gemeinschaften geregelt werden. Ein institutionalisiertes Diskussionsforum sollte eingerichtet werden, das sehr wohl der Senat als Kammer der territorialen Vertretungen sein könnte. Was jedoch in Spanien weiterhin fehlt, ist eine politische Debatte, in der ein für allemal die Konsequenzen des Autonomieprinzips akzeptiert und verbunden werden mit der Zugehörigkeit Spaniens zur EG und zur künftigen Europäischen Union.